



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional

Transformaciones en el PROG.R.ES.AR.: un análisis discursivo de las normativas de 2014 a 2018

Manuel Protto Baglione

Actas de Periodismo y Comunicación, Vol. 5, N.º 1, agosto 2019

ISSN 2469-0910 | <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/actas>

FPyCS | Universidad Nacional de La Plata

La Plata | Buenos Aires | Argentina

Transformaciones en el PROG.R.ES.AR.: un análisis discursivo de las normativas de 2014 a 2018

Manuel Protto Baglione

prottomanuel@gmail.com

Facultad de Periodismo y Comunicación Social

Universidad Nacional de La Plata

Argentina

Resumen

En la presente ponencia se desarrolla un análisis discursivo de las sucesivas normativas legales (Decretos, Resoluciones ministeriales, etc.) vinculadas con el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina, renombrado por la gestión de Cambiemos como Becas Progresar. En primer lugar, se formula la mirada conceptual sobre la relación entre el campo de comunicación/educación y el análisis del discurso, fundamentalmente desde los trabajos de Mónica Pini. Posteriormente, se realiza un repaso cronológico respecto de las transformaciones en la cronología de las normativas sobre el programa. Finalmente, se realiza el análisis comparativo de las normativas de las gestiones de Cristina Fernández de Kirchner y de Mauricio Macri.

Palabras clave

Análisis del discurso – comunicación/educación – normativas educativas – políticas públicas

El estudio de las políticas públicas no puede reducirse al análisis de los textos normativos que las crean, les dan sus fundamentos y definen sus destinatarios, objetivos y modos de funcionamiento, ya que en la ejecución de los diversos programas encontramos que las experiencias de los diversos actores vinculados no se restringen a la aplicación de las leyes, resoluciones y decretos. No obstante, analizar esos textos puede resultar un aporte significativo si consideramos que en los mismos se expresan las diferentes nociones sobre el rol del Estado, su relación con la sociedad y las diferentes ideologías e imaginarios desde los cuales se sustentan. Desde la tradición de comunicación/educación (Huergo, 1997), en tanto discursos, las normativas interpelan a la formación de cierta clase de sujetos y subjetividades.

Mónica Pini señala que “por discurso se entiende todo objeto o acto que participe en una relación de significación y, por lo tanto, en un contexto discursivo” (Pini, 2013, p. 2). La autora explica que en su producción ha utilizado el análisis crítico del discurso para comprender la dimensión político discursiva de los sistemas educativos y sus protagonistas, en la búsqueda de interpretar de modo crítico “los sentidos inscriptos en diferentes estrategias de política educativa”. De esta manera, encontramos en su producción y en las categorías que propone (Pini, 2017; Gorostiaga, Pini y Cambours de Donini, 2018) un antecedente relevante para el análisis que nos proponemos realizar. Como afirman estos autores, “los documentos de política pueden ser vistos como productos y, a la vez, productores de orientaciones políticas, involucrando una dimensión valorativa que busca muchas veces pasar inadvertida” (2018, p. 93). Estaríamos, en ese sentido, elaborando una interpretación sobre las diversas concepciones en torno a la educación como un asunto no sólo pedagógico, sino profundamente político, considerando que se trata de comprender los modos en que se buscan legitimar diferentes decisiones administrativas y asignar roles determinados a los diversos actores que participan en la política pública en cuestión.

Cronología de las normativas sobre el PROG.R.ES.AR.

Las normativas que describiremos a continuación son el Decreto 84/2014, del 23 de enero de 2014, por el cual se funda el programa; el Decreto 505/2015 del 6 de abril de 2015, firmado igual que el anterior por la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner; y el Decreto 90-2018, del 30 de enero de 2018, esta vez como materialización de las políticas del gobierno de Cambiemos. Estos son los tres documentos legales más relevantes en lo relativo a las características principales del programa, pero claramente no son los únicos: existen también resoluciones y

decisiones administrativas, normas interpretativas, aclaratorias y complementarias de diversas dependencias como ministerios u organismos descentralizados.

El Decreto 84/2014 establece, en su artículo 1º, la creación del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) y establece como su fin la generación de “nuevas oportunidades de inclusión social y laboral a los jóvenes en situación de vulnerabilidad a través de acciones integradas que permitan su capacitación e inserción laboral”. En los considerandos también aparece la categoría de vulnerabilidad: el primer punto establece como central para el Estado “adoptar políticas públicas que permitan mejorar la situación de los grupos familiares en situación de vulnerabilidad social”, como forma de inscribir en dicha intención al programa que nos interesa, y enumerando a continuación una serie de medidas que entrarían dentro del mismo conjunto de políticas públicas: la casi universalización de la cobertura previsional para jubilados y pensionados, el fin de las AFJP, la creación de la Asignación Universal por Hijo, la creación del Programa Conectar Igualdad.Com.Ar, del Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar.) y del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Otras definiciones relevantes en los considerandos aportan más pistas para reconocer la orientación política en la que se pretende inscribir al programa: el diagnóstico de que las políticas recién mencionadas introdujeron “mejoras significativas en los procesos de inclusión social y redistribución del ingreso del país”; el llamado a “elaborar programas de formación profesional para el empleo, tendientes a facilitar la creación de puestos de trabajo, la reinserción ocupacional, el empleo de los jóvenes y la transformación de las actividades informales”; y finalmente, la definición de que

la problemática juvenil tiene múltiples facetas que deben ser contempladas a la hora de abordar la temática, evitando caer en categorizaciones simplificadas y estigmatizantes, entre las que pueden mencionarse la necesidad de un acceso real y flexible a la oferta educativa, la provisión de estrategias públicas de cuidado para los jóvenes que tienen niños a cargo y el acompañamiento en una inserción laboral de calidad.

Los artículos, por su parte, establecen una serie de aspectos claves del programa, entre ellos: la edad y nacionalidad de quienes pueden acceder a la prestación Progresar (argentinos o residentes con cinco años de antigüedad de entre 18 y 24 años), y las condiciones que es necesario cumplir para inscribirse, como el umbral de 1 Salario Mínimo, Vital y Móvil de ingreso personal o familiar, así como para

permanecer, como la realización de controles sanitarios o la "aprobación de una cantidad mínima de materias" para quienes realicen estudios universitarios o terciarios. Además, ordena la creación de un Comité Ejecutivo y un Comité Consultivo, ambos presididos por un representante del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, así como las dependencias integrantes de ambos espacios y las funciones de algunas de ellas. Dentro de este último punto, cabe resaltar que se encomienda al Ministerio de Trabajo la administración de "la acreditación de centros de formación", es decir, que deberá regular los espacios educativos para el aprendizaje de oficios y profesiones; al Ministerio de Educación "que las distintas jurisdicciones logren, en función de sus concretas posibilidades, el objetivo de garantizar las condiciones para el ingreso, la reinserción y permanencia de los titulares de la prestación en el sistema educativo"; y al Ministerio de Desarrollo Social que garantice que "los titulares de la prestación que tengan hijos a cargo cuenten con espacios o lugares para su cuidado durante su capacitación".

Un año y dos meses después, la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner promulgó una nueva normativa modificatoria del mencionado Decreto, con el objetivo de "optimizar el alcance de la prestación, avanzando sobre el proceso de inclusión social de los grupos más sensibles y de esa forma permitir el desarrollo integral de los jóvenes", según afirman los nuevos considerandos. Para ello, el Decreto 505-2015 instrumenta dos medidas: por un lado, levanta el tope de ingresos del joven titular y su grupo familiar, que pasa de uno a tres SMVM (y suma la aclaración "con independencia de la conformación del grupo familiar"); por otro lado, baja la cantidad de veces que hay que presentar "certificado de regularidad del establecimiento educativo y/o centro de formación" de tres a dos veces por año (e institucionaliza el rol de las universidades e institutos terciarios como encargados de informar la regularidad del estudiante, al establecer que para esos titulares del Progresar "el requisito de asistencia se considerará cumplido desde la acreditación de la inscripción en tanto cumpla posteriormente con las normas sobre regularidad que rigen la materia". Además, establece un incremento del 50% en la cuantía de la prestación, que pasa de \$600 a \$900.

Finalmente, el Decreto 90-2018 incorpora una serie de novedades, dentro de las cuales las más relevantes son: la transferencia del programa "de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), a la órbita del MINISTERIO DE EDUCACIÓN", si bien se mantiene la participación de aquel organismo, que "brindará la asistencia que se requiera a efectos de la implementación del Programa [...] a través del Modelo de Atención GESTIÓN UNIFICADA"; se extienden hasta los 30 años inclusive la edad límite "para el caso de los jóvenes que se encuentren en un estadio avanzado de su educación

superior" (sin que se especifique qué se considerará "estadio avanzado"). También se introduce una modificación con respecto a la nacionalidad: mientras los requisitos al respecto eran los mismos para realizar cualquier clase de experiencia educativa, a partir de esta normativa ya no está vigente la opción de ser "residente con una residencia legal en el país no inferior a CINCO (5) años previos a la solicitud" para realizar estudios superiores o un curso de formación profesional, sino que deberá ser obligatoriamente "argentino nativo o por opción". Por otro lado, se introduce una modificación en la cantidad de pagos mensuales por año, que pasan de ser 12 a 10, y se establece que será el Ministerio de Educación la dependencia que oportunamente fijará los montos de la prestación.

También aparecen modificaciones en el artículo referido a las condicionalidades y formas de pago de la prestación. En ese sentido, se introduce como demanda "el cumplimiento de los demás requisitos académicos que oportunamente se reglamenten" para acceder a la liquidación del 80% mensual¹. Además, se incorpora una pena para aquellas personas que pierden la regularidad de sus estudios: por un plazo de un año, no puede aplicar nuevamente al programa. Finalmente, se establece que el pago de la prestación para "los beneficiarios que se encuentren en un estadio avanzado de su educación superior" no seguirá el mecanismo de retención del 20% mensual, sino que "se liquidará una suma igual al CIEN POR CIENTO (100%) según lo previsto en el artículo 4°" (no se especifica, nuevamente, qué se considera estadio avanzado, ni se brindan argumentos de por qué esta salvedad aplica para los titulares del Progresar que cursen estudios universitarios, pero no para quienes realicen otro tipo de estudios).

Otro cambio que introduce la gestión de Cambiemos es qué sucede cuando el o la estudiante o su grupo familiar supera los ingresos máximos estipulados para poder ser titular del derecho: mientras que antes la normativa indicaba que esa situación "producirá la pérdida del derecho al goce de la prestación a partir del primer mes del año siguiente a aquel en el que se determinó la incompatibilidad", el decreto de 2018 establece que el destinatario del programa dejará de serlo "a partir del momento en que el MINISTERIO DE EDUCACIÓN tome conocimiento" del hecho de que se ha sobrepasado el umbral de ingresos.

Finalmente, se eliminan los artículos que establecen la conformación del Comité Ejecutivo y del Comité Consultivo, así como los que estipulan las obligaciones delegadas a los ministerios de Educación, Trabajo y Desarrollo Social.

Análisis

En el análisis que presentamos a continuación se reúnen reflexiones sobre dos niveles de modificaciones percibidas en las normativas comentadas: por un lado, existen unos cambios en los procedimientos administrativos y en las responsabilidades que les caben a los diferentes actores, es decir, modificaciones en la forma del programa, en su ingeniería institucional. Pero además, es posible detectar ciertos desplazamientos conceptuales que se hacen visibles en los considerandos y en algunos de los términos que se utilizan para designar ciertos componentes de la política pública, modificaciones que podríamos asociar más rápidamente con la idea de sentido (aun cuando resulte evidente que también el primer nivel mencionado contribuye a definir los sentidos que el Progresar construye sobre la educación, sobre las juventudes y sobre el Estado).

Con respecto al primer nivel, nos interesa destacar cuatro cambios: el incremento de la cantidad de materias que se deben aprobar en el sistema educativo superior para sostener la regularidad en el programa, la exclusión por un año de la posibilidad de inscribirse en el programa para quienes incumplan los requisitos académicos y administrativos, la desafectación inmediata de quienes sobrepasen el umbral de ingresos máximos y la inclusión de un régimen de premios para quienes se destaquen en términos de promedio. Estos cambios suponen un desplazamiento en los conceptos que operan para explicar los procesos de exclusión en los ámbitos educativos, en el que básicamente la responsabilidad es trasladada al individuo. Por ejemplo, en el caso de la educación superior, ya no alcanza para permanecer en el programa con cumplir los criterios de regularidad que aplican para todos los y las estudiantes, sino que ahora se les exige una cantidad mayor de materias, con lo cual se observa ya una modificación, porque para participar no es suficiente con considerar el derecho a la educación que tiene cualquier persona, sino que es necesario hacer un esfuerzo, demostrar que se está a la altura: en definitiva, dar cuenta de que uno merece progresar.

Una de las preguntas clave que podemos formularnos es cuál puede ser la motivación de estos cambios. Al poco tiempo de ser anunciados, el ex Viceministro de Economía durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, Emmanuel Álvarez Agis, publicó una columna de opinión con información sobre la creación del programa y las intenciones originales del mismo. Dicho texto termina afirmando que “estas modificaciones están atravesadas por la necesidad de bajar el déficit fiscal”, es decir, para el ex funcionario se trataba de una manera de reducir la cantidad de inscriptos en el Progresar, de modo que la inversión también fuera necesariamente menor. El razonamiento resulta entendible: si se elevan las

exigencias, es muy probable que una cantidad relevante de titulares del programa no puedan seguir siéndolo, y además no tendrán la posibilidad de serlo en este año 2019 que está comenzando.

También resulta claro que la baja automática de quienes sobrepasan el umbral de ingresos máximos representa una posibilidad de ahorro. Ahora bien, la novedad del premio para quienes superen determinado promedio no implica una merma en el gasto, sino, en todo caso, un posible incremento. Sin entrar en consideraciones (que de momento no estamos en condiciones de realizar) acerca del resultado que daría esa balanza de ahorros y gastos, de lo que parece hablarnos ese punto es de la necesidad que tienen las políticas educativas neoliberales de complementar el ajuste que supone, por ejemplo, el congelamiento de la prestación durante casi tres años, con medidas que supongan una redefinición de lo que significa, por caso, estudiar en la universidad pública. Esta línea argumentativa que exploramos aquí, lo que se propone es continuar la siguiente máxima de los estudios sobre políticas públicas: las políticas neoliberales no pueden comprenderse solamente como una desaparición/achicamiento del Estado, sino que el análisis de los presupuestos debe ser complementado con el de la reorientación de las funciones del Estado.

De esta forma, proponemos la idea de que el ajuste y la reorientación meritocrática que implican estas transformaciones son dos procesos que van fuertemente de la mano, y nos muestran el modo en que la constitución de la hegemonía implica tanto restricciones materiales (el congelamiento de la beca) como la elaboración de imaginarios en los que puedan implicarse la mayor cantidad de sujetos posible. Por ello es que el gobierno de Mauricio Macri se esfuerza por elaborar una épica del individuo, porque al neoliberalismo no le alcanza con arrasar para sostenerse, sino que necesita promover una cultura de la competencia y, a su vez, erosionar las redes de solidaridad que crean los procesos de inclusión. En ese sentido, por ejemplo, quitarle la responsabilidad al Ministerio de Desarrollo Social de garantizar el cuidado de los hijos y las hijas a quienes los tengan para que puedan estudiar debe ser leído como la contracara de la inclusión del régimen de premios para los altos promedios. Del mismo modo, resulta evidente que las modificaciones introducidas consagran una visión de las trayectorias educativas en la que el único factor para medir su "éxito" consiste en el avance formal en la carrera, sin considerar que la propia inclusión en la universidad abre a los y las jóvenes un conjunto de vínculos y experiencias que constituyen en sí un capital cultural: estar en la universidad, también es progresar.

Con respecto al segundo nivel mencionado, y para seguir construyendo argumentos en torno al cambio de paradigma educativo y de modelo de sociedad que subyace en los cambios que introdujo la administración de Cambiemos, cabe mencionar que

el primer decreto, el que crea el programa, al inscribirlo como la continuación de una serie de políticas (Conectar Igualdad, Procrear, AUH, moratoria previsional, entre otras), suma un nuevo elemento al heterogéneo cuadro de sujetos de derechos que pareciera formarse al observar ese listado, que va desde los sectores de menos ingresos para los cuales la AUH resulta un componente relevante de su economía doméstica, hasta un amplio abanico de posiciones en la clase media, que se benefició claramente con políticas como el Progresar. En ese sentido, tal vez se podría decir que el kirchnerismo lo que intentaba hacer era componer una alianza de clases, o bien un bloque de intereses compartidos entre sujetos de derechos en distintas posiciones socioeconómicas.

Ahora bien, en los considerandos de la normativa de 2018 se observan algunos desplazamientos conceptuales que resulta particularmente interesante analizar. Iremos desde los cambios más notorios a los que tal vez resultan más matizados. En primer lugar, se retoma^{2[2]} la categoría de "beneficiario" para nombrar a los jóvenes que participan en el Progresar, así como "beneficio" para nombrar la prestación o bien el hecho de pertenecer al programa.

Por el contrario, las primeras normativas utilizaban la expresión "titulares" para referirse a los y las mismos jóvenes, y si bien en la legislación vigente sigue apareciendo también dicha expresión, lo hace en los párrafos que han sido editados sobre las primeras versiones. Los términos "beneficio" y "beneficiario", por el contrario, no figuran en los decretos de 2014 y 2015. El cambio de una expresión por otra se enlaza y resulta coherente con las modificaciones de forma que se describieron previamente: recibir un beneficio supone ser el destinatario de un acto de generosidad, de un plus sobre *aquello que nos corresponde sin tener que hacer nada para merecerlo*, que es la definición de derechos (o una de ellas). Luego, como se trata de un beneficio, de algo que se otorga, es necesario controlar que el uso de esa inversión sea el debido, de allí que sea necesario instrumentar medidas como elevar las exigencias en términos de cantidad de materias o agravar las consecuencias de no sostener la regularidad. Estas políticas nos señalan una concepción de la educación que ratifica las perspectivas tradicionales sobre los roles de los estudiantes y los docentes: si no hay exigencia, no hay educación³.

El concepto de justicia social que aparece de fondo en las normativas de las dos gestiones también parece cambiar, al menos en cierto punto: si bien la asociación de la idea de justicia social con la de oportunidades aparece en los decretos originarios, en la legislación de Cambiemos ese paradigma se encuentra completamente presente y asumido.

De ese modo, cuando fundamenta la pertinencia de esta clase de políticas, la normativa de creación del programa se propone "igualar oportunidades y

derechos”; es decir, conviven elementos que en principio podrían ser asociados con dos paradigmas antagónicos; además, en su primer artículo establece que el objetivo del programa es “generar oportunidades de inclusión social y laboral”.

Distinto sentido portan las definiciones de Cambiemos: “es a través de la educación que se generan las condiciones de igualdad de oportunidades para que los jóvenes puedan insertarse en el mercado laboral y eso demanda del Estado una respuesta acorde a las nuevas realidades y desafíos”⁴.

En este argumento, la educación y el Estado parecen condenados a correr detrás del mercado y el “cambio”, y el objetivo de la política parece más democratizar la posibilidad de ser empleado o insertado, que redistribuir los capitales de modo que quienes están excluidos pasen a ser incluidos. No es casual, en ese sentido, que la nueva normativa no utilice la categoría inclusión (sólo aparece cuando se reescriben fragmentos de las anteriores).

El paradigma de la igualdad de oportunidades, y su asunción cabal y monolítica, parece implicar la reformulación de otras nociones y valores en la definición de las intencionalidades de las políticas públicas. Por caso, si hay un vínculo entre educación y libertad, el mismo es presentado en términos de disponibilidad individual y no como un proceso colectivo: “la educación es fuente de libertad que el Estado debe garantizar ya que a través del conocimiento los individuos pueden elegir con independencia entre opciones a lo largo de su vida”. Del mismo modo, tampoco parece casual la asunción de un enfoque tecnicista que ubica en la eficacia de la administración del Estado la condición de posibilidad del progreso social: “una política pública de estímulos en materia educativa en la órbita del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, que posibilite una organización más eficiente y coherente del sistema, instalando criterios homogéneos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida”. Otras dos caracterizaciones que aparecen en el nuevo documento llaman la atención y complejizan aún más el cuadro ideológico: por un lado, uno de los considerandos afirma que la política toma como objetivo a “los jóvenes en situación de riesgo social o con dificultades de aprendizaje”; y en segundo lugar, en realidad tal vez apenas una variante de la formulación anterior, “jóvenes en situación de vulnerabilidad que buscan desarrollarse y prosperar”.

En la primera de ellas, la asociación entre “riesgo social” y “dificultades de aprendizaje” como características optativas habilitantes para la inscripción en el programa resulta del todo gratuita, toda vez que no describe ningún procedimiento real del programa, ya que un joven no puede solicitar participar en el programa porque si bien no está en una situación de riesgo social (tomando para la definición de la misma, su nivel de ingreso y/o el de su familia), sí tiene “dificultades de aprendizaje”.

En la segunda, la caracterización de los jóvenes vuelve a reforzar la óptica meritocrática con que se busca fundamentar y legitimar los cambios introducidos: los jóvenes que “buscan desarrollarse y prosperar” son quienes merecen ser respaldados.

Bibliografía

Huergo, J. (1997). *Comunicación / Educación. Ámbitos, prácticas y perspectivas*. La Plata: Ediciones FPyCS-UNLP.

Fernández, M. B. (1997). “De la arquitectura escolar a la cartografía cultural: el significado del espacio educativo”, en Huergo, J. (coord.). *Comunicación / educación. Ámbitos, prácticas y perspectivas*. La Plata, Buenos Aires, Argentina: EPC.

Gorostiaga, J., Pini, M., y Cambours de Donini, A. (2018). *El discurso oficial sobre calidad educativa en Argentina (2003-2017): Orientaciones y transformaciones*, en Monarca, H. (Coordinador). *Calidad de la Educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas*. Madrid, España: Editorial DYKINSON.

Pini, M. (2013). “Discurso y educación. Un campo transversal”. La Plata, Buenos Aires, Argentina: Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP. Recuperado de <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/apuntes/article/view/3517>

Pini, M. (2017). “Alfabetización digital y política educativa democrática en dos normativas de Argentina”, en *Revista Diálogos de la Comunicación*, N° 93.

Notas

¹ Esta manera de proceder con respecto a la liquidación ya estaba vigente desde el comienzo del programa: cada mes se paga el 80% de la prestación, y una vez al año el 20% acumulado a lo largo del año.

² Cuando decimos que se retoma queremos señalar la reemergencia de un paradigma de política social asistencialista y focalizado, vigente durante los gobiernos neoliberales en toda la región latinoamericana.

³ Una cita del presidente Mauricio Macri puede ilustrar este punto. Al presentar las modificaciones introducidas en el programa, en enero de 2018, explicó que “vamos a hacer verdadero un programa educativo que no lo era, porque decirle a un chico que de 8 materias, reprobando 6 y aprobando sólo 2, él está progresando, eso es engañarlo, eso es mentirle. Y mi compromiso con la verdad es absoluta desde el primer día, sobre todo cuando se pone en juego la educación”. Por otro lado, también es posible afirmar que sería incorrecto caracterizar a las políticas del gobierno kirchnerista respecto del Progresar como carente de toda “exigencia”, pero aquí, en el caso de los estudiantes universitarios, lo que se esperaba para que mantuvieran la regularidad era que cumplieran las mismas expectativas que el resto de los estudiantes para ser considerados regulares por la Universidad, no más.

⁴ Otra definición que va en el mismo sentido es la siguiente: “es indispensable seguir construyendo un sistema educativo integrado con el mundo del trabajo”. Al margen de que el estudio que proponemos se ciñe a lo que Cambiemos efectivamente enuncia, uno no puede dejar de preguntarse si no sería posible sostener que lo indispensable sea construir un sistema laboral integrado con las habilidades y deseos de toda la sociedad.